

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan perspektif sejarah, ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara pemerintah dengan warga negaranya dan pembentukan lembaga tersebut bertujuan mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintah yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena subyek dari sengketa tata usaha negara adalah antara pihak masyarakat baik orang ataupun badan hukum perdata sebagai penggugat dan disisi lain pihak pemerintah baik badan ataupun pejabat tata usaha negara sebagai tergugat, menyebabkan tidak seimbangnya kedudukan antara penggugat dan tergugat. Hal ini disebabkan tergugat lebih memiliki kelengkapan fasilitas, informasi, sarana dan prasarana dibandingkan pihak penggugat.¹

Dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara khusus hukum acara yang berbeda dengan hukum acara yang digunakan pada peradilan umum. Salah satu kekhususan Peradilan Tata Usaha Negara adalah dianutnya Asas keaktifan hakim (*litis domine principle*) yang memberikan kewenangan kepada hakim untuk berperan lebih aktif guna menyeimbangkan kedudukan para pihak yang bersengketa. Hakim

¹ Riawan Tjandra, W., 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara. Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*: Yogyakarta, Universitas Atma Jaya.hlm.72.

tidak tergantung pada dalil dan bukti- bukti yang diajukan oleh para pihak, ia dapat menguji aspek lain diluar sengketa.²

Dianutnya asas keaktifan hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara memberikan kesempatan kepada hakim untuk dapat memeriksa keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek sengketa secara lengkap berdasarkan pada syarat materiil dan formilnya. Hakim administrasi diberikan peran aktif, karena hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu keputusan administrasi negara yang nyata keliru dan jelas bertentangan dengan undang- undang yang berlaku, hanya karena alasan para pihak tidak mempersoalkannya dalam obyek sengketa.³

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 K/TUN/1992 memberikan dasar bagi hakim tata usaha negara untuk dapat memberi putusan yang bersifat *ultra petita* yaitu hakim dapat menguji keputusan tata usaha negara secara luas dan tidak dibatasi hanya pada hal- hal yang didalilkan oleh para pihak saja. Dalam kepustakaan ilmu hukum, menjatuhkan putusan di luar atau melebihi *petitum* atau menjatuhkan putusan terhadap sesuatu yang tidak dituntut disebut *Ultra petita*.⁴ Penjatuhkan putusan yang bersifat *ultra petita* mempunyai tujuan tidak lain adalah untuk memperoleh kebenaran materiil dan tercapainya rasa keadilan dalam masyarakat. Tindakan hakim melakukan *ultra petita* telah diterima sebagai yurisprudensi dalam putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.⁵

Penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hal yang sangat menarik untuk diteliti. Oleh karena itu peneliti menjadi sangat tertarik untuk meneliti keterkaitan antara

² Peter JJ. Van Buren, Hakim aktif, Paper Penataran Peradilan Administrasi Negara, kerjasama Indonesia – Belanda Bandung, 10-22 Agustus 1987, halaman 2.

³ Marbun, S.F., 1997. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia: Yogyakarta, Liberty.hlm.303.

⁴ Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum*, Binacipta, Bandung, cetakan I, 1983, hal.594.

⁵ Penerapan asas *ultra petita* dalam pertimbangan hukum Hakim Agung Mahkamah Agung Reg. Nomor 5 K/TUN/1992.

diterapkannya asas *ultra petita* sebagai konsekuensi dianutnya asas keaktifan hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara pasca putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 K/TUN/1992. Mahkamah Agung mencoba membuat terobosan untuk memberikan kesempatan pada hakim tata usaha negara menerapkan asas *ultra petita* dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Hakim tata usaha negara memiliki kewenangan tidak saja dapat menyempurnakan dalil- dalil para pihak, namun juga dapat menjatuhkan putusan lebih dari *petitum*.

Walaupun hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan menerapkan asas *ultra petita*, namun penggunaannya harus diupayakan seminimal mungkin, terlebih penggunaan *ultra petita* yang mengarah pada *reformatio in peius*.⁶ *Reformatio in peius* sendiri yaitu hakim justru memberikan putusan yang merugikan kedudukan atau kepentingan hukum penggugat.⁷ Oleh karena itu, maka penulis menulis judul penelitian **“PENERAPAN ASAS ULTRA PETITA SEBAGAI KONSEKUENSI ASAS KEAKTIFAN HAKIM (*DOMINUS LITIS*) PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) pada Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apa kendala- kendala penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) pada Peradilan Tata Usaha Negara?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala- kendala penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) pada Peradilan Tata Usaha Negara?

⁶ Marbun, S.F, *Op. Cit.*, hlm.209.

⁷ Riawan Tjandra, W., 2010. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* : Yogyakarta, Universitas Atma Jaya. hlm.114.

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Mengetahui kendala- kendala penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Mengetahui upaya untuk mengatasi kendala- kendala penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian tentang penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) pada Peradilan Tata Usaha Negara antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini semoga bermanfaat untuk mendukung perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata usaha negara, serta perkembangan lembaga di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara agar semakin baik dan dapat mewujudkan rasa keadilan bagi masyarakat pencari keadilan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi perumus peraturan perundang- undangan, semoga hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan masukan dalam rangka menyempurnakan peraturan perundang- undangan secara khusus yang terkait dengan Peradilan Tata Usaha Negara agar semakin lengkap dan menjamin rasa keadilan bagi masyarakat.

- b. Bagi penegak hukum, semoga hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi terutama bagi para hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara dengan mengedepankan rasa keadilan.
- c. Bagi masyarakat luas, semoga hasil penelitian ini bermanfaat terutama dalam hal penyelesaian sengketa tata usaha negara agar sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

E. Keaslian Penelitian

Karya penelitian ini merupakan karya asli, bukan plagiat, salinan, atau duplikasi dari skripsi sebelumnya. Pernah ada penelitian sebelumnya :

No.	Pengarang	Judul	Rumusan Masalah	Kesimpulan
1.	Hery Abduh Sasmito	Pelaksanaan Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan serta Pengaruhnya Terhadap Obyektivitas Hakim Tata Usaha Negara dalam Pemeriksaan	1. Bagaimana pelaksanaan rapat permusyawara tan dan pemeriksasan persiapan menurut UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di PTUN Semarang ? 2. Hambatan apa saja yang	Dalam praktek tidak hanya penggugat yang diberi saran, melainkan juga tergugat. Tidak terdapat hambatan dalam rapat permusyawaratan, namun dalam pemeriksaan

		Persidangan dan Pengambilan Putusan ⁸	dihadapi dan bagaimana upaya pemecahannya ?	persiapan terdapat satu hambatan yaitu ketidakhadiran pihak tergugat dalam pemeriksaan persiapan lanjutan. Solusi yang diambil majelis hakim adalah melanjutkan pemeriksaan ke tahap selanjutnya agar tidak berlarut- larut.
2.	Sekarmas Melati	Penerapan Upaya Paksa dalam Pelaksanaan Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara Berkaitan dengan Perubahan Pertama Undang-	1. Bagaimana penerapan upaya paksa dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara di PTUN	Bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar dalam mengadili dan memutuskan Sengketa Tata Usaha Negara (STUN) yang

⁸ www.pustakaskripsi.com, Dian Dewi, hlm.1, 13 September 2012.

		Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. ⁹	<p>Makassar ?</p> <p>2. Apa yang menjadi hambatan penerapan upaya pakas dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara di PTUN Makassar ?</p> <p>3. Bagaimana cara mengatasi hambatan tersebut ?</p>	<p>telah berkekuatan hukum tetap sejak Tahun 2006 sampai dengan Tahun 2009 telah melaksanakan upaya paksa terhadap putusan Peradilan TUN, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 116 ayat (4) UU PTUN, namun pelaksanaan upaya paksa belum optimal karena hanya dapat melaksanakan pembebanan sedangkan sanksi administratif belum dapat dilaksanakan.</p>
--	--	--	---	---

F. Batasan Konsep

Pada penulisan ini, penulis akan menjelaskan mengenai “PENERAPAN ASAS *ULTRA PETITA* SEBAGAI KONSEKUENSI ASAS KEAKTIFAN HAKIM (*DOMINUS LITIS*) PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA”.

⁹ www.repository.uii.ac.id, Sekarmas Melati, hlm.1, 13 September 2012.

1. Penerapan

Pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan.¹⁰

2. Asas

Pengertian asas adalah dasar, landasan, fundamen, prinsip dan jiwa atau cita- cita.¹¹

3. *Ultra Petita*

Pengertian *ultra petita* adalah kewenangan untuk menyempurnakan dalil-dalil para pihak guna menemukan kebenaran materiil dalam pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara.¹²

4. Konsekuensi

Pengertian konsekuensi adalah sebagai akibat.¹³

5. Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*)

Pengertian keaktifan hakim (*dominus litis*) adalah hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara diberikan suatu keleluasaan untuk secara aktif menjalankan proses pemeriksaan dan penanganan perkara untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata.¹⁴

6. Peradilan Tata Usaha Negara

Pengertian peradilan tata usaha negara adalah keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

¹¹ Marbun, S.F, *Op. Cit.*, hlm.180.

¹² Riawan Tjandra, W., *Op. Cit.*, hlm.113.

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

¹⁴ Riawan Tjandra, W., *Op. Cit.*, hlm.11.

pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan TUN, Pengadilan Tinggi TUN, maupun di Mahkamah Agung (MA).¹⁵

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang didasarkan pada hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan melakukan sinkronisasi (penyesuaian secara vertikal dengan peraturan yang berada di atas undang-undang yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan melakukan harmonisasi (penyesuaian dengan produk hukum yang setingkat secara horizontal yaitu pada produk hukum undang-undang yang berkaitan antara satu dengan yang lainnya).

2. Sumber Data

Bahan atau data yang digunakan merupakan data kualitatif yang diperoleh, dan dimanfaatkan yang bersifat sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, dan berbagai sumber informasi yang berasal dan diperoleh media cetak serta media elektronik yang berkaitan dengan penelitian serta mendukung data yang dikumpulkan guna mendukung penelitian yang dilakukan tentang penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penelitian hukum normatif data berupa data sekunder, terdiri dari :

¹⁵ Riawan Tjandra, W., *Loc. Cit*, hlm.15.

a) Bahan hukum primer :

1) UUD 1945

- Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum.
- Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- Pasal 24 ayat (2) yang berbunyi Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- Pasal 28 H ayat (2) yang berbunyi setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

2) Undang- Undang

- No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dan ditambah

dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

3) Yurisprudensi

- Putusan Mahkamah Agung RI Reg. Nomor 5 K/TUN/1992 (Putusan Pertama yang menerapkan Asas *Ultra petita*).

b) Bahan hukum sekunder :

1) Buku

- Basah Sjachran., 1989. *Hukum Acara Peradilan Dalam lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*: Jakarta, Rajawali Pres.
- Djoko Prakoso, 2002, *Peradilan Tata Usaha Negara (Undang- Undang Nomor 5 tahun 1986)*, Liberty, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M., dkk., 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, UGM Press.
- Marbun, S.F., 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*: Yogyakarta, Liberty.
- Marbun, S.F., 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*: Yogyakarta, Liberty.
- Peter JJ. Van Buren, Hakim aktif, Paper Penataran Peradilan Administrasi Negara, kerjasama Indonesia – Belanda Bandung, 10-22 Agustus 1987.

- Riawan Tjandra, W., 2009. *PERADILAN TATA USAHA NEGARA. Mendorong Terwujudnya pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*: Yogyakarta, Universitas Atma Jaya.
- Riawan Tjandra, W., 2010. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*: Yogyakarta, Universitas Atma Jaya.
- Satjipto Raharjo, 1996. *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Soemitro, Rochmat H., 1998. *Peradilan Tata Usaha Negara* :Bandung, Refika Aditama.
- Soeparmono. 2000. *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*. Cetakan I. Bandung: Mandar Maju.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penelitian Hukum- Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Van Praag, *Algemeine Nederland Administratief recht*, 1950.
- Wijoyo, Suparto. 2000. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Airlangga University Press.
- Wiyono, R., 2008. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* : Jakarta, Sinar Grafika.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum :

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan guna memperoleh bahan hukum primer maupun sekunder dengan cara mempelajari peraturan perundang- undangan, buku- buku, serta artikel dan jurnal yang diperoleh dari makalah atau internet yang berhubungan dengan obyek penelitian.

Penulis juga mengumpulkan bahan hukum dengan melakukan wawancara dengan praktisi yaitu Bapak Agus Budi Susilo, S.H., M.H. Beliau adalah seorang

hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta yang dalam perjalanan karirnya sebagai hakim pernah menerapkan asas *ultra petita* dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Penulis mendapat data mengenai gambaran penerapan asas *ultra petita* di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara secara umum dan salah satunya di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta secara khusus, dan juga gambaran umum kasus yang pernah ditangani dan diputus oleh nara sumber yang mengandung penerapan asas *ultra petita*. Penulis juga mendapatkan data mengenai kendala- kendala atau hambatan penerapan asas *ultra petita* dalam praktek di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

4. Narasumber

Dalam hal ini dipaparkan berupa pendapat dari narasumber yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang dikaji, yaitu Bapak Agus Budi Susilo,S.H.,M.H. beliau adalah seorang hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta yang pernah menerapkan asas *ultra petita* dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

5. Metode Analisis

Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematiskan untuk dilakukan analisis. Metode yang dipergunakan dalam menganalisis data adalah deskriptif kualitatif dengan alur berpikir deduktif, yaitu dimulai dari peraturan hukumnya dan kemudian dibawa ke masalah yang sebenarnya. Deskriptif yaitu menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu terkait dengan penerapan asas *ultra petita* sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) pada Peradilan Tata Usaha Negara. Kualitatif yaitu menganalisis pemaparan hasil- hasil

penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan cara yang didapat dari teori- teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum ini dalam bentuk kalimat yang mudah dipahami dan bersifat ilmiah.

